ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

11 de Janeiro de 2001 *

No processo C-247/98,

República Helénica, representada por D. Papageorgopoulos e I. Chalkias, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Condou-Durande, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: grego.

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão 98/358/CE da Comissão, de 6 de Maio de 1998, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1994 (JO L 163, p. 28), na parte respeitante à República Helénica,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen (relator) e F. Macken, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 25 de Maio de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 6 de Julho de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 9 de Julho de 1998, a República Helénica interpôs, nos termos do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.°, primeiro parágrafo, CE), recurso de anulação parcial da Decisão 98/358/CE da Comissão, de 6 de Maio de 1998, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1994 (JO L 163, p. 28), na parte que lhe diz respeito.

2 O recurso da República Helénica tem por objectivo obter a anulação da Decisão 98/358 na medida em que esta declarou não imputáveis ao FEOGA os seguintes montantes:

— 1 732 138 831 GRD a título das ajudas compensatórias no sector das culturas arvenses, por retenção irregular de uma parte das ajudas;

— 145 393 041 GRD a título dos prémios à carne de bovino, por retenção irregular de uma parte dos prémios;

— 5 138 253 067 GRD a título das frutas e produtos hortícolas, por deficiências do sistema de controlo e de gestão, bem como pelo mau funcionamento das organizações de produtores;

— 629 212 616 GRD a título do vinho, por deficiências do sistema de fiscalização e insuficiência dos controlos em matéria do abandono definitivo das superfícies vitícolas, bem como pelo não respeito das obrigações referentes à destilação do vinho de mesa.

3 Os fundamentos das correcções impostas são resumidos no relatório de síntese n.° VI/7421/97, de 8 de Junho de 1998, relativo aos resultados dos controlos para o apuramento das contas do FEOGA, Secção Garantia, a título do exercício de 1994 (a seguir «relatório de síntese»).

As orientações do relatório Belle e os deveres respectivos da Comissão e dos Estados-Membros em matéria de apuramento das contas do FEOGA

4 O relatório Belle da Comissão (documento n.° VI/216/93, de 1 de Junho de 1993) define as orientações a seguir para as correcções financeiras a aplicar a um Estado-Membro.

5 A par de três técnicas de cálculo principais, o relatório Belle prevê, para os casos difíceis, três categorias de correcções a taxa uniforme:

«A. 2% da despesa — quando a deficiência se limitar a partes do sistema de controlo de menor importância ou à realização de controlos que não são essenciais para garantir a regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que o risco de perdas para o FEOGA foi menor.

B. 5% da despesa — quando a deficiência estiver ligada a elementos importantes do sistema de controlo ou à realização de controlos que desempenham um papel importante na garantia da regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que o risco de perdas para o FEOGA foi significativo.

C. 10% da despesa — quando a deficiência se referir à totalidade ou aos elementos fundamentais do sistema de controlo ou à realização de controlos essenciais para a garantia da regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que houve um risco elevado de amplas perdas para o FEOGA.»

6 Além disso, o relatório recorda que é possível recusar a totalidade da despesa e que, por consequência, em casos excepcionais pode considerar-se indicado aplicar uma taxa de correcção mais elevada.

7 Como o Tribunal já decidiu, só são financiadas pelo FEOGA as intervenções empreendidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum de mercados agrícolas (v. acórdão de 28 de Outubro de 1999, Itália/Comissão, C-253/97, Colect., p. I-7529, n.° 6). A este propósito, cabe à Comissão provar a existência de violação das regras da organização comum de mercados agrícolas (v. acórdãos de 19 de Fevereiro de 1991, Itália/Comissão, C-281/89, Colect., p. I-347, n.° 19; de 6 de Outubro de 1993, Itália/Comissão, C-55/91, Colect., p. I-4813, n.° 13, e de 28 de Outubro de 1999, Itália/Comissão, já referido, n.° 6). Por conseguinte, a Comissão tem a obrigação de justificar a decisão que declare verificada a falta ou as insuficiências dos controlos instituídos pelo Estado-Membro em causa (v. acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/ /Comissão, C-8/88, Colect., p. I-2321, n.° 23).

8 Todavia, a Comissão está obrigada não a provar de modo exaustivo a insuficiência dos controlos efectuados pelas administrações nacionais ou a

irregularidade dos dados por estas transmitidos, mas a apresentar um elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem quanto a estes controlos ou a estes dados (v. acórdãos de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão, C-54/95, Colect., p. I-35, n.° 35, e de 22 de Abril de 1999, Países Baixos/Comissão, C-28/94, Colect., p. I-1973, n.° 40).

9 Esta facilitação do ónus da prova pela Comissão explica-se pelo facto de o Estado-Membro estar melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do FEOGA, e que lhe incumbe, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa da veracidade dos seus controlos ou dos seus números e, se necessário for, da inexactidão das afirmações da Comissão (acórdãos já referidos de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão, n.° 35, e Países Baixos/Comissão, n.° 41).

Quanto às despesas a título das ajudas compensatórias no sector das culturas arvenses e a título dos prémios à carne de bovino

10 Resulta do relatório de síntese que, na Grécia, as associações das cooperativas agrícolas (a seguir «ACA») estão envolvidas obrigatoriamente na gestão e no pagamento das ajudas compensatórias a título das culturas arvenses, pois foram encarregadas do registo informático dos pedidos e da execução do pagamento a todos os beneficiários, quer sejam ou não membros de uma ACA. Na sequência de um acordo nacional, as ACA cobram, a título de encargos, cerca de 2% do montante das ajudas, o que infringe o disposto nos artigos 15.°, n.° 3, do Regulamento (CEE) n.° 1765/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses (JO L 181, p. 12), e 1.°, n.° 4, do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 23).

11 No que toca ao sector da carne de bovino, o relatório de síntese refere que, como para o sector das culturas arvenses, o sector cooperativo grego retém pelo menos

2% dos prémios à carne de bovino como pagamento de despesas administrativas, o que constitui infracção ao artigo 30.°-A do Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 157), na versão que resulta do Regulamento (CEE) n.° 2066/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que altera o Regulamento n.° 805/68 e revoga o Regulamento (CEE) n.° 468/87 que estabelece as regras de execução do regime do prémio especial concedido aos produtores de carne de bovino, bem como o Regulamento (CEE) n.° 1357/80 que instaura um regime de prémios para a manutenção de vacas em aleitamento (JO L 215, p. 49, a seguir «Regulamento n.° 805/68»).

12 O Governo helénico invoca, em primeiro lugar, que a Comissão não está habilitada, no quadro do apuramento das contas do FEOGA, a aplicar uma correcção financeira quando o Estado-Membro em causa não tenha respeitado as disposições comunitárias. Em seu entender, o sistema do apuramento têm carácter preventivo e correctivo; este sistema não permite que sejam aplicadas sanções aos Estados-Membros. Quando a Comissão considere estar perante o incumprimento de uma disposição comunitária, poderá intentar uma acção por incumprimento no Tribunal de Justiça, mas não poderá verificar ela própria este incumprimento e aplicar sanções financeiras aos Estados-Membros.

13 A este respeito, há que recordar que, embora o processo previsto no artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE) e o processo do apuramento das contas do FEOGA tenham ambos um carácter contraditório que garante o respeito dos direitos da defesa e possam conduzir a um processo perante o Tribunal de Justiça, os dois processos são independentes um do outro, pois prosseguem finalidades diferentes e regem-se por regras diferentes. Na acção por incumprimento, que tem como objectivo verificar e fazer cessar o comportamento de um Estado-Membro que viola o direito comunitário, a Comissão é livre, caso o Estado-Membro em causa tenha posto termo ao alegado incumprimento, de renunciar à prossecução da acção, ao passo que tal não ocorre no processo de apuramento das contas do FEOGA. Com efeito, o processo de apuramento das contas tem como objectivo não só verificar a realidade e a legalidade das despesas, mas também a correcta repartição, entre os Estados-Membros e a Comunidade, dos encargos financeiros

que resultam da política agrícola comum, não beneficiando a Comissão, para o efeito, de um poder de apreciação que lhe permita derrogar as regras que regulam esta repartição de encargos (acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, França/ /Comissão, 15/76 e 16/76, Colect., p. 145, n.os 27 e 28).

14 Donde resulta que a Comissão tem a obrigação de proceder a uma correcção financeira caso as despesas cujo financiamento é pedido não tenham sido efectuadas em conformidade com as regras comunitárias. Esta correcção financeira tem por objectivo evitar que sejam colocados a cargo do FEOGA montantes que não serviram para o financiamento do objectivo prosseguido pela regulamentação comunitária em causa e não constitui portanto, contrariamente ao que sustenta o Governo helénico, uma sanção.

15 Na medida em que, no caso em apreço, não se contesta que foram praticadas retenções sobre as ajudas a pagar aos beneficiários, há que concluir que, pelo menos, uma parte das despesas cujo financiamento é pedido foi utilizada para fim diverso de um dos objectivos prosseguidos que, em conformidade com os artigos 15.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1765/92 e 30.°-A do Regulamento n.° 805/68, é o de assegurar que os montantes a pagar com base neste dois regulamentos sejam pagos integralmente aos beneficiários.

16 Portanto, não colhe este primeiro argumento do Governo helénico.

17 O Governo helénico sustenta, em segundo lugar, que as retenções descritas nos n.os 10 e 11 do presente acórdão constituem retenções voluntárias e livres, que não são aplicadas a todos os produtores. Desde 1993, as retenções em causa também já não se fundam no artigo 2.° da Lei helénica n.° 1409/83, que terá sido revogada em 1992 na sequência da reforma da política agrícola comum, mas resultam de acordos celebrados entre as ACA e os seus membros. As retenções não terão por objectivo cobrir as despesas de funcionamento ou outras despesas resultantes do pagamento dos prémios, mas destinam-se a cobrir os serviços de ordem mais geral que são fornecidos pelas ACA que, contrariamente ao que

sustenta a Comissão, não asseguram uma missão de serviço público. Nestas condições, a correcção prevista pela Decisão 98/358 funda-se numa apreciação errada da natureza das retenções praticadas.

18 A este respeito, é forçoso concluir, por um lado, que a legislação nacional aplicável no momento do exercício de 1994 autorizava a aplicação das retenções em questão. Com efeito, resulta dos documentos juntos aos autos pelo Governo helénico que o artigo 2.° da Lei n.° 1409/83 só foi revogado em 1 de Dezembro de 1997 através da Lei n.° 2538/97.

19 Por outro lado, importa referir que o Governo helénico reconheceu na audiência no Tribunal que as retenções em questão também eram praticadas por ocasião do pagamento das ajudas aos produtores que não eram membros das ACA. Ora, uma vez que estes produtores não eram parte nos acordos celebrados entre as ACA e os seus membros, as retenções que lhes foram feitas não podiam resultar dos referidos acordos.

20 Por conseguinte, também não colhe este segundo argumento.

21 Em terceiro lugar, e a título subsidiário, o Governo helénico invoca que o direito comunitário permite as retenções sobre os prémios, como são praticadas na Grécia. Com efeito, resultaria da jurisprudência do Tribunal de Justiça que as retenções sobre as ajudas a pagar são autorizadas quando representem custos reais, correspondentes às despesas ou taxas normalmente previstas para outros casos pela legislação nacional, sejam de um montante tão modesto que não desencoragem os candidatos beneficiários a participar no programa das ajudas e não comprometam o funcionamento da organização comum de mercado (acórdãos de 30 de Novembro de 1978, Bussone, 31/78, Recueil, p. 2429; Colect., p. 857, e de 15 de Setembro de 1982, Denkavit Futtermittel, 233/81, Recueil, p. 2933).

22 O Governo helénico considera que nem o Regulamento n.º 805/68 nem o Regulamento n.º 1765/92 nem qualquer outro regulamento disciplinando o funcionamento do FEOGA ou o pagamento das ajudas comportam disposições expressas que proíbam as retenções sobre as ajudas. Em seu entender, o facto de o legislador comunitário ter adoptado, após ter sido proferido o acórdão Denkavit Futtermittel, já referido, regulamentos em matéria da política agrícola comum sem neles introduzir disposições que proíbam a retenção de custos administrativos sobre os prémios a pagar aos produtores é de natureza a fazer a prova de que não pretendia proibir estas retenções. As diferenças existentes entre o teor dos artigos 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1765/92 e 30.º-A do Regulamento n.º 805/68 permitem ainda concluir que o legislador comunitário também não pretendeu instituir uma regra geral que proíba a prática de retenções sobre as ajudas a pagar, mas simplesmente evitar que os beneficiários suportem custos que não tenham qualquer relação com a concessão das referidas ajudas. Resulta destas duas disposições que a ajuda deve ser paga ao próprio beneficiário e não a um terceiro, que deve ser paga sem que lhe sejam impostos encargos parafiscais ou imposições que não tenham qualquer relação com a concessão da ajuda e que não se deve colocar entraves ao funcionamento da organização comum de mercado.

23 O Governo helénico alega ainda que o Tribunal de Justiça decidiu que o artigo 15.º do Regulamento n.º 1765/92 não se opõe a que um Estado-Membro proceda a uma compensação entre o montante devido ao beneficiário de uma ajuda comunitária e os créditos em dívida de que esse Estado-Membro é titular, na condição de evitar qualquer prejuízo à eficácia do direito comunitário e garantir um tratamento igual dos operadores económicos (v. acórdão de 19 de Maio de 1998, Jensen e Korn- og Foderstofkompagniet, C-132/95, Colect., p. I-2975).

24 A este respeito, há em primeiro lugar que referir que o artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1765/92 dispõe:

«Os pagamentos previstos no presente regulamento serão integralmente pagos aos beneficiários.»

25 O artigo 30.°-A do Regulamento n.° 805/68 prevê por seu turno:

«Os montantes a pagar nos termos do presente regulamento sê-lo-ão integralmente aos beneficiários.»

26 Resulta, pois, claramente do teor destas duas disposições que os pagamentos nelas referidos devem ser feitos «integralmente» aos beneficiários.

27 Convém seguidamente referir que, no acórdão de 22 de Outubro de 1998, Kellinghusen e Ketelsen (C-36/97 e C-37/97, Colect., p. I-6337, n.° 21), o Tribunal de Justiça decidiu que as referidas disposições proíbem as autoridades nacionais de efectuarem qualquer dedução nos pagamentos efectuados ou de exigir o pagamento de despesas administrativas relativas aos pedidos que tenham por efeito diminuir o montante das ajudas.

28 Neste acórdão, o Tribunal de Justiça decidiu ainda que, diferentemente das disposições dos Regulamentos n.ºs 1765/92 e 805/68 que prescrevem o pagamento integral das ajudas, as disposições do Regulamento (CEE) n.° 1725/79 da Comissão, de 26 de Julho de 1979, relativo às regras de concessão de ajudas ao leite desnatado transformado em alimentos compostos e ao leite em pó desnatado destinado à alimentação dos vitelos (JO L 199, p. 1), em causa no acórdão Denkavit Futtermittel, já referido, nada previam quanto às despesas dos controlos a efectuar pelos Estados-Membros (v. acórdão Kellinghusen e Ketelsen, já referido, n.° 23). A mesma conclusão impõe-se no que respeita às disposições constantes dos regulamentos que foram objecto das questões prejudiciais às quais respondeu o acórdão Bussone, já referido, n.ºs 14, 15 e 21. Donde se conclui que a jurisprudência dos acórdãos Denkavit Futtermittel e Bussone, já referidos, não pode ser validamente invocada nos presentes autos.

29 Quanto ao argumento de o facto da regulamentação comunitária adoptada em 1992 no sector da política agrícola comum não conter disposição análoga aos artigos 15.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1765/92 e 30.°-A do Regulamento n.° 805/68 ser de natureza a fazer a prova de que o legislador comunitário não pretendia proibir a retenção de despesas administrativas sobre as ajudas a pagar aos produtores, basta recordar que estes dois artigos não podem ser interpretados à luz de regulamentos que não incluem disposições que prevejam o pagamento integral das ajudas aos beneficiários (acórdão Kellinghusen e Ketelsen, já referido, n.° 27).

30 Por último e no que respeita ao argumento que assenta no acórdão Jensen e Korn- og Foderstofkompagniet, já referido, é forçoso concluir que este processo não respeitava ao financiamento das despesas administrativas relacionadas com a atribuição das ajudas, mas sobre a possibilidade, para os Estados-Membros, de procederem a uma compensação entre, por um lado, os seus créditos que podem normalmente ser objecto de tal compensação, no caso concreto, créditos fiscais, e, por outro, montantes pagos nos termos do direito comunitário (acórdão Jensen e Korn- og Foderstofkompagniet, já referido, n.° 58). Além disso, o Tribunal de Justiça decidiu no referido acórdão que uma compensação entre os pagamentos compensatórios pagos nos termos da regulamentação comunitária e os créditos vencidos de um Estado-Membro não é contrária ao artigo 15.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1762/92, devido a esta compensação não ter como efeito diminuir o montante da ajuda (acórdão Jensen e Korn- og Foderstofkompagniet, já referido, n.° 61). Ora, no presente caso, as retenções litigiosas têm precisamente por efeito diminuir o montante da ajuda, pelo que o Governo helénico não pode utilmente prevalecer-se desta jurisprudência no presente processo.

31 Em quarto lugar, e a título subsidiário, o Governo helénico sustenta que as retenções praticadas variavam, consoante as ACA, entre 0,5% e 2% da ajuda a pagar. Na medida em que a Comissão se encontraria na impossibilidade de determinar a taxa exacta da correcção a aplicar, deveria ter-se limitado à aplicação de uma taxa de correcção de 1,25%, ou seja, a média entre 0,5% e 2%.

32 A este respeito, resulta das actas das assembleias gerais das ACA, em anexo à petição, que a taxa de retenção praticada por estas ACA nunca foi inferior a 2%.

Nestas condições e não tendo o Governo helénico feito a prova da sua alegação, também não colhe este argumento.

33 O Governo helénico indica, em quinto lugar, que a Lei n.º 2538/97, entrada em vigor em 1 de Dezembro de 1997, proíbe futuramente a aplicação de tais retenções às quantias pagas por conta do FEOGA.

34 A este propósito, basta referir que a referida lei só entrou em vigor em Dezembro de 1997 e não pode, portanto, ser tomada em consideração no âmbito de um exame do apuramento das contas para o exercício de 1994.

35 Não tendo qualquer dos argumentos do Governo helénico sido acolhido, improcede, portanto, o fundamento que se refere às despesas a título das ajudas compensatórias no sector das culturas arvenses e a título dos prémios à carne de bovino.

Quanto às despesas a título das compensações financeiras atribuídas às organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas

36 Resulta do relatório de síntese que, por ocasião de várias inspecções levadas a cabo pelo FEOGA na Grécia, verificaram-se deficiências no sistema de controlo e gestão das compensações financeiras atribuídas às organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas.

37 Assim e no que respeita aos pêssegos e às nectarinas, inspecções levadas a cabo na Macedónia em Agosto de 1994 e Agosto de 1995 terão revelado, designadamente, que tinham sido reconhecidos agrupamentos que não possuíam as instalações técnicas necessárias para a comercialização da produção dos seus membros, nenhum dos agrupamentos inspeccionados possuía fundos de intervenção e o coeficiente utilizado para a determinação do preço de retirada destas frutas era incorrecto.

38 Segundo o relatório de síntese, um ano depois procedeu-se a uma nova inspecção nos *Nomos* de Pella e Imathia em algumas organizações de produtores aos quais tinha sido inicialmente recusado o reconhecimento. Esta inspecção revelou que o procedimento de reexame pelas autoridades helénicas podia ser considerado como aceitável de uma forma geral no que diz respeito a Imathia, mas que, em Pella, um grande número de organizações não deviam ter sido reconhecidas devido às insuficiências das suas instalações técnicas.

39 No que diz respeito aos citrinos, o relatório de síntese conclui que o sistema helénico de gestão e de controlo dos processos de reconhecimento das organizações de produtores revela um número de deficiências graves. A inspecção de uma grande organização no *Nomos* de Arta, em relação à qual o Tribunal de Contas das Comunidades Europeias tinha tecido críticas, terá, de resto, revelado um número de irregularidades e não havia qualquer elemento que permitisse concluir que um inquérito relativo à retirada de laranjas no *Nomos* de Arta, embora requerido pela Comissão, tivesse sido levado a cabo de forma satisfatória.

40 Com base nestas conclusões, a Comissão decidiu, por um lado, impor uma correcção de 10% sobre a totalidade dos montantes declarados para os pêssegos, as nectarinas e os citrinos e, por outro, uma correcção de 20% dos montantes declarados para os pêssegos e as nectarinas no *Nomos* de Pella.

41 O Governo helénico alega, em primeiro lugar, que estas correcções se baseiam numa errada apreciação dos factos por parte da Comissão. Indica que, em resposta a uma carta da Comissão de 12 de Outubro de 1994 que lhe informava da sua intenção de proceder a uma correcção de 50% sobre as despesas relacionadas com as retiradas dos pêssegos e das nectarinas para o exercício de 1994, bem como de estender esta correcção aos exercícios de 1992 e 1993 caso não fossem tomadas no decurso do primeiro semestre de 1995 medidas estritas para sanar o sector em causa, tinha comunicado à Comissão em 1 de Novembro de 1994 uma série de medidas tomadas em 1994 a fim de sanar o sector em causa. Terá sido em reacção a estas medidas que a Comissão terá, por ofício de 13 de Novembro de 1995, retirado as suas reservas referentes aos exercícios de 1992 e 1993. Ora, dado que as referidas medidas terão sido todas adoptadas durante a campanha de comercialização de 1994 e terão produzido resultados tangíveis durante este período, a Comissão terá cometido um erro ao manter a correcção financeira para o exercício de 1994.

42 A Comissão não contesta que, na sequência da sua carta de 12 de Outubro de 1994, as autoridades gregas adoptaram certas medidas destinadas a sanar o sector em causa, mas considera que estas medidas não bastaram para resolver o problema do reconhecimento irregular das organizações de produtores. Inspecções suplementares tê-la-ão levado à conclusão de que persistiram as irregularidades referentes ao reconhecimento das organizações de produtores, ao controlo do seu funcionamento e à existência de fundos de intervenção. A Comissão considera que, com base nestas conclusões, estava autorizada a proceder a uma correcção de 10% das despesas declaradas para as campanhas de 1992 a 1994. Segundo a Comissão, o facto de ter, como reacção aos esforços efectuados pelas autoridades gregas para remediar as irregularidades verificadas, retirado as suas reservas quanto às campanhas de 1992 a 1993 não implicava, para a República Helénica, o direito de exigir a mesma atitude no que respeita às irregularidades do exercício de 1994 (acórdão de 6 de Outubro de 1993, Itália/ /Comissão, já referido, n.° 67).

43 A este propósito, há que referir, em primeiro lugar, que o Regulamento (CEE) n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972, que estabelece a organização comum do mercado no sector das frutas e produtos hortícolas (JO L 118, p. 1; EE 03 F5 p. 258), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 3284/83 do Conselho, de 14 de Novembro de 1983 (JO L 325, p. 1; EE 03 F29 p. 112, a seguir «Regulamento n.° 1035/72»), prevê no seu arti-

go 13.° a criação, por iniciativa dos produtores de frutas e produtos hortícolas, de organizações de produtores que têm por finalidade promover a concentração da oferta e a regularização dos preços na fase da produção relativamente a um ou vários dos produtos referidos no regulamento e colocar à disposição dos produtores associados meios técnicos adequados para o acondicionamento e a comercialização dos produtos em causa.

44 Nos termos do n.° 2 do artigo 13.° do Regulamento n.° 1035/72, os Estados-Membros só podem reconhecer as organizações em causa na condição de oferecerem garantia suficiente quanto à duração e eficácia da respectiva acção, nomeadamente no que diz respeito às tarefas para o cumprimento das quais foram constituídas, e de terem, a contar da data do seu reconhecimento, uma contabilidade específica relativamente às actividades objecto do reconhecimento. De onde se conclui que um Estado-Membro deve recusar, mesmo retirar, o reconhecimento a qualquer organização de produtores que, por exemplo, não disponha de meios técnicos adequados para o acondicionamento e a comercialização dos produtos em causa.

45 Seguidamente, há que recordar que, pelas razões indicadas no n.° 9 do presente acórdão, é ao Estado-Membro que incumbe o ónus da prova da inexactidão das afirmações da Comissão. Ora, no caso em apreço, o Governo helénico limita-se a afirmar de forma muito geral que a Comissão cometeu um erro ao manter a correcção financeira para o exercício de 1994, mas não apresenta qualquer prova concreta de natureza a pôr em questão a veracidade das verificações feitas pela Comissão a respeito das irregularidades referentes ao reconhecimento das organizações de produtores.

46 Por último, há que acrescentar que o facto de a Comissão ter retirado as reservas formuladas a respeito das despesas efectuadas pela República Helénica durante os exercícios de 1992 e 1993 não significa de modo algum que não se justifique a manutenção da correcção para o exercício de 1994. Pelo contrário, os resultados, que também não foram contestados pela República Helénica, das investigações levadas a cabo pela Comissão nas organizações de produtores constituem, como resulta do número anterior, justificação suficiente a esse respeito.

47 Nestas condições, não colhe a argumentação do Governo helénico sobre esta matéria.

48 O Governo helénico sustenta, em segundo lugar, que a Comissão excedeu os limites do poder de apreciação de que goza por força da alínea b) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento n.º 729/70. A este propósito, alega, em primeiro lugar, que, quando a Comissão aplica correcções uniformes com base no relatório Belle, deve fazê-lo com moderação, só se justificando uma correcção de 10% nos casos em que exista um risco elevado de amplas perdas para o FEOGA. Sustenta, em segundo lugar, que a Comissão está obrigada, quando procede a uma correcção das despesas declaradas, a ter em conta a natureza e a gravidade da infracção, bem como o prejuízo financeiro causado à Comunidade. Avança, em terceiro lugar, que a investigação levada a cabo pela Comissão no sector das laranjas foi feita num único *Nomos,* ao passo que o território grego tem um total de 52. Observa, em quarto lugar, que a investigação da Comissão no sector dos pêssegos e das nectarinas só foi efectuada em dois destes 52 *Nomos* e que, por ocasião deste controlo, a Comissão só examinou um número restrito de organizações de produtores, em relação às quais um controlo efectuado anteriormente pelas autoridades helénicas tinha já revelado certas deficiências na aplicação da regulamentação. Considera, em quinto lugar, que a correcção financeira de 20% relativamente ao *Nomos* de Pella é injustificada, pois que a missão de investigação efectuada pela Comissão em Agosto de 1995 só abrangeu 8 organizações de produtores, cujo reconhecimento tinha sido já contestado pelas autoridades helénicas.

49 O Governo helénico indica, ainda, que as directivas indispensáveis a uma execução correcta e eficaz dos controlos referentes à gestão do mercado dos citrinos foram dadas a todos os altos funcionários encarregados da execução dos referidos controlos. Estas directivas versavam sobre o controlo da qualidade, o funcionamento correcto das organizações de produtores e o procedimento regular de retirada e distribuição gratuita. Segundo este governo, o funcionamento das referidas organizações não será, portanto, criticável e o facto de a Comissão ter retirado as reservas referentes às despesas efectuadas nos exercícios de 1992 e 1993 disso constituirá a prova. No sector dos pêssegos e das nectarinas, terão sido dadas instruções similares relativamente ao reconhecimento, estrutura e o funcionamento de certas organizações de produtores. Além disso, terá sido criado

um ficheiro informatizado dos membros das organizações de produtores a fim de se poder controlar mais facilmente a sua actividade produtiva e comercial.

50 No que respeita à pretensa falta de instalações técnicas e de fundos de intervenção, a República Helénica sustenta que o Regulamento n.º 1035/72 não exige que as organizações de produtores possuam as suas próprias instalações técnicas, pelo que o reconhecimento não podia ser recusado a organizações de produtores que tomam de arrendamento as referidas instalações. Este mesmo regulamento também não contém qualquer limite máximo preciso no que toca às receitas dos fundos de intervenção e o simples facto de certos fundos não deterem os capitais necessários para a cobertura das retiradas efectuadas não será, portanto, de natureza a afectar a regularidade do reconhecimento das organizações em causa.

51 No que toca, em primeiro lugar, às irregularidades referentes ao reconhecimento das organizações de produtores verificadas pela Comissão, importa referir que eram incontestavelmente de uma certa gravidade. Com efeito, como a Comissão observou correctamente, tanto no sector dos pêssegos e das nectarinas como no dos citrinos, um grande número de organizações controladas não dispunham nem de instalações privadas nem de instalações tomadas de arrendamento para o acondicionamento e a comercialização da produção dos seus membros e não possuíam fundos de intervenção para financiar as retiradas de certos produtos. Ora, como resulta do n.º 44 do presente acórdão, o Governo helénico não apresentou qualquer elemento de prova susceptível de pôr em causa a veracidade destas verificações.

52 No que toca, em segundo lugar, à representatividade dos controlos efectuados pela Comissão, importa referir que, como a Comissão invocou sem ser contrariada pelo Governo helénico, versaram, no respeitante ao sector dos pêssegos e das nectarinas, sobre o conjunto das organizações de produtores com sede nos *Nomos* de Pella e Imathia, que asseguram 95% da produção de pêssegos e de nectarinas no território grego e às quais são destinados 93,5% dos pagamentos compensatórios efectuados a esse título. No sector dos citrinos, os controlos foram feitos nos *Nomos* de Argolida, Arta e Lefkada, cuja produção

correspondeu a 74% dos pagamentos compensatórios efectuados neste sector no território helénico no exercício de 1994. Tendo em conta estes números, não pode ser posta em causa a representatividade dos controlos efectuados pela Comissão e a extensão das irregularidades verificadas.

53 Esta conclusão também vale para os controlos efectuados no *Nomos* de Pella. Com efeito, o simples facto de, numa segunda inspecção, a Comissão apenas ter controlado as organizações cujo reconhecimento tinha sido já contestado pelas autoridades helénicas não é de forma alguma susceptível de infirmar a verificação feita pela Comissão na sequência desta inspecção, ou seja, de que 48% das organizações de produtores estabelecidas neste *Nomos* não dispunham de instalações técnicas para a comercialização das frutas.

54 Além disso, é forçoso concluir que a adopção de directivas destinadas aos funcionários encarregados dos controlos prévios ao reconhecimento das organizações de produtores e a criação de ficheiros informatizados referentes aos membros das organizações de produtores não garantem que as organizações reconhecidas preenchem de facto, no momento em que lhes é dado o reconhecimento ou num momento posterior, todos os critérios exigidos para este reconhecimento. Portanto, estes argumentos não podem ser acolhidos.

55 Há ainda que referir, por um lado, que a Comissão não se limitou a verificar que um certo número de organizações não dispunham de instalações técnicas próprias, mas sublinhou que um grande número de organizações de produtores não dispunham «nem de instalações privadas nem de instalações arrendadas» e, por outro lado, que não observou que os fundos de intervenção obrigatórios tivessem receitas insuficientes, mas salientou o facto de os referidos fundos serem frequentemente inexistentes.

56 À luz destas considerações, conclui-se que as deficiências verificadas pelos serviços da Comissão dizem respeito à execução de controlos essenciais para a garantia da regularidade das despesas neste domínio, pelo que esta instituição

podia razoavelmente daí concluir que, no caso em apreço, houve um risco elevado de amplas perdas para o FEOGA. Por conseguinte, a correcção de 10% efectuada pela Comissão não se revela injustificada.

57 No que respeita à correcção financeira aplicada para o *Nomos* de Pella, importa referir, por um lado, que é jurisprudência constante que a Comissão pode recusar a tomada a cargo pelo FEOGA da integralidade das despesas efectuadas se constatar que não existem mecanismos de controlo suficientes (v. acórdão de 6 de Julho de 2000, Espanha/Comissão, C-45/97, Colect., p. I-5333, n.º 24) e, por outro, que, no relatório Belle, a Comissão se reservou expressamente a possibilidade de aplicar, em circunstâncias excepcionais, uma taxa de correcção superior a 10%. Tendo em conta a gravidade e a amplitude das deficiências dos controlos essenciais verificadas no *Nomos* de Pella, não é injustificada a correcção de 20% efectuada pela Comissão.

58 Portanto, improcede o fundamento referente às despesas a título das compensações financeiras atribuídas às organizações de produtores de frutas e de produtos hortícolas.

Quanto às despesas a título do sector do vinho

Correcções a título do abandono definitivo das superfícies vitícolas

59 Resulta do relatório de síntese que, por ocasião de uma missão de controlo efectuada em Setembro de 1995, os serviços da Comissão verificaram que o sistema introduzido pelas autoridades helénicas para o controlo do abandono

definitivo das superfícies vitícolas não remediava a ausência de um sistema fiável de identificação e de medição das superfícies, tal como um cadastro vitícola ou um cadastro fundiário.

60 O relatório de síntese precisa que a medição de várias parcelas pelos serviços da Comissão revelou que as estimativas dos controladores nacionais eram, em média, superiores em 10% às superfícies reais. Além disso, estes serviços não puderam obter qualquer informação quanto à metodologia adoptada pelas autoridades nacionais para a determinação das superfícies das parcelas e verificou-se que não tinha sido efectuada qualquer medição após o arranque das vinhas.

61 Este relatório indica também que os controlos revelaram discordâncias entre as declarações de produção e os rendimentos reconhecidos das parcelas que foram objecto de arranque, devendo os prémios de abandono definitivo de superfícies vitícolas ser calculados com base no rendimento das vinhas da parcela arrancada e não com base no rendimento médio de determinada variedade num *Nomos*. A inspecção terá ainda demonstrado que certas vinhas não tinham sido arrancadas em conformidade com as disposições comunitárias.

62 Por conseguinte, a Comissão recusou na medida de 8,64% a despesa referente ao abandono definitivo de superfícies vitícolas.

63 Segundo o Governo helénico, esta correcção financeira não se justifica, pois que é perfeitamente eficaz e fiável o sistema de controlo e de verificações cruzadas que instituiu a fim de compensar a falta de um cadastro vitícola no seu território.

64 O Governo helénico afirma que os controlos no local, efectuados sobre 100% dos documentos apresentados, são confiados a peritos agrónomos especializados e são efectuados tanto antes como após o arranque das vinhas. Estes controlos versam sobre a superfície, a produtividade e o rendimento das parcelas em causa e os seus resultados são afixados nas repartições da administração local. Esta afixação permite a apresentação de eventuais reclamações. As reclamações são examinadas em primeira instância por uma comissão, composta por três membros, que efectua um controlo no local antes do arranque sem a participação do primeiro controlador. Está também previsto o recurso para uma comissão de recurso, que procede então a um controlo administrativo e a um controlo no local. O arranque é seguido de um novo controlo no local e de uma nova medição da superfície, bem como de uma comparação de todos os dados. Este último controlo é efectuado pelo perito agrónomo que efectuou o controlo que antecedeu o arranque das vinhas.

65 No que toca, seguidamente, às verificações feitas a respeito da identificação das parcelas e da medição das superfícies, o Governo helénico invoca que o projecto de cadastro vitícola helénico obriga o detentor de uma parcela a declarar se a explora individualmente ou em conjunto com outro agricultor ou se a referida parcela é arrendada. Neste último caso, o viticultor que pretenda beneficiar do sistema do abandono definitivo das superfícies vitícolas está obrigado a juntar ao seu pedido os documentos justificativos respeitantes à propriedade da parcela. Assim, as autoridade competentes estão sempre na posição de poderem identificar o proprietário de determinada parcela. O Governo helénico indica que o problema da medição das parcelas, a que se refere o relatório de síntese, se deve a que, por um lado, não existem na Grécia títulos de propriedade bem definidos e, por outro, os títulos existentes não são acompanhados nesse país de esquemas topográficos e só indicam as superfícies das parcelas mediante um número aproximativo de «stremmata» (unidade de superfície que corresponde a 10 ares).

66 No que respeita à discordância entre a declaração de produção e o rendimento reconhecido das parcelas que foram objecto de arranque, o Governo helénico invoca que o rendimento médio destas parcelas foi calculado em função, designadamente, da idade das cepas, do modo de frutificação de cada variedade, do vigor das cepas e das possibilidades de irrigação. O rendimento médio do

Nomos não terá sido tomado em consideração para o cálculo dos vários prémios e uma declaração do produtor só terá servido para apreciar o rendimento máximo tomado em consideração para o cálculo dos prémios quando todas as parcelas de um requerente se destinava a ser objecto de arranque.

67 Quanto aos argumentos da Comissão referentes à insuficiência dos controlos efectuados pelas autoridades nacionais, o Governo helénico invoca que os controlos foram reforçados no decurso do exercício de 1993/1994. Na sequência de uma recomendação do FEOGA, foram, com efeito, instituídos controlos complementares que versaram sobre uma amostragem de 1% do conjunto dos controlos efectuados relativamente aos pedidos de obtenção de prémios de abandono definitivo das superfícies vitícolas.

68 A título subsidiário, o Governo helénico sustenta que a correcção financeira de 8,64% é arbitrária e injustificada, na medida em que as superfícies para as quais os prémios de abandono definitivo foram concedidos só excediam em 3,38% as superfícies de vinhas que foram efectivamente objecto de arranque.

69 Importa afirmar, em primeiro lugar, que o sistema de controlo descrito pelo Governo helénico nos presentes autos em nada se distingue do sistema de controlo a que foi feita referência no processo que conduziu ao acórdão de 13 de Julho de 2000, Grécia/Comissão (C-46/97, Colect., p. I-5719). Ora, no n.° 38 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça decidiu que este sistema de controlo não tem o carácter objectivo exigido pela regulamentação comunitária. Não tendo o Governo helénico apresentado qualquer elemento novo a este respeito, não colhe a argumentação por si apresentada nesta matéria.

70 Seguidamente, há que referir que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o Estado-Membro cujos controlos efectuados no quadro da aplicação das regras de funcionamento do FEOGA, Secção «Garantia», foram considerados inexistentes ou insuficientes pela Comissão não pode infirmar as conclusões desta

sem apoiar as suas próprias alegações através de elementos que demonstrem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo (acórdão de 28 de Outubro de 1999, Itália/Comissão, já referido, n.° 7).

71 No caso em apreço, é certo que o Governo helénico contesta as verificações feitas pela Comissão a respeito da identificação das parcelas, mas limita-se a afirmar que o sistema de localização das parcelas aplicado na Grécia permite identificar os proprietários destas parcelas e não fornece, assim, qualquer prova de natureza a pôr em causa a veracidade das referidas verificações.

72 De igual modo e no que toca, por um lado, à discordância entre a declaração de produção e o rendimento reconhecido das parcelas em causa e, por outro, à insuficiência dos seus controlos, o Governo helénico limita-se a alegar, respectivamente, que o rendimento médio do *Nomos* não é tomado em consideração para o cálculo dos prémios de abandono definitivo e que é muito elevada a taxa dos controlos complementares efectuados.

73 Além disso, é forçoso concluir que o Governo helénico não infirmou as verificações da Comissão referentes à sobreavaliação média de 10% das superfícies vitícolas, ao arranque não conforme das vinhas e ao carácter tardio dos controlos efectuados após o arranque das vinhas.

74 Por último e no que toca à taxa de correcção financeira aplicada, há que referir que o Governo helénico não demonstrou de forma alguma a irregularidade do cálculo efectuado pela Comissão.

75 Nestas condições, não pode ser posta em causa a correcção financeira de 8,64% das despesas declaradas a título do abandono definitivo de superfícies vitícolas.

Correcções a título da destilação obrigatória de vinho de mesa

76 Resulta do relatório de síntese que a correcção financeira a título da destilação obrigatória de vinho de mesa tem origem no apuramento das contas do FEOGA para o exercício de 1991. Aquando deste apuramento, a Comissão terá verificado que certos Estados-Membros não cumpriram a sua obrigação de destilação e tinham subavaliado sistematicamente as existências no fim da campanha. As existências excessivas no fim da campanha terão desregulado o funcionamento da organização comum do mercado no sector do vinho e ocasionado um aumento das despesas de armazenagem privada da campanha seguinte.

77 Segundo o relatório de síntese, a quantidade efectivamente destilada na Grécia em 1994 foi inferior em 135 569 hl à quantidade imposta. Por conseguinte, a Comissão efectuou uma correcção financeira calculada de modo idêntico ao dos exercícios anteriores, ou seja, com base nas despesas de armazenagem do vinho não destilado. A correcção aplicada é no montante de 172 443 768 GRD.

78 A este respeito, o Governo helénico sustenta, em primeiro lugar, que não existe qualquer base jurídica para aplicação da correcção financeira em causa. Com efeito, a regulamentação sobre a destilação obrigatória, que apenas vinculará os produtores, não imporá que os Estados-Membros obtenham a destilação total da quantidade prevista. Além disso, os Estados-Membros não poderão ser tidos

como financeiramente responsáveis pelas faltas cometidas pelos produtores, aos quais não se poderá impor a destilação de uma parte da sua produção, com o risco de se violar o princípio fundamental da liberdade económica.

79 O Governo helénico invoca, em segundo lugar, que só podem ser aplicadas correcções financeiras na hipótese de o FEOGA ter sofrido um prejuízo financeiro. Ora, precisamente, tal não terá ocorrido no presente caso, pois que, por um lado, o FEOGA terá ficado dispensado de pagar as quantias a que teriam direito os produtores caso tivessem respeitado as suas obrigações e que, por outro, não terá sido pago qualquer prémio indevido. Por último, a Comissão terá sobrestimado as quantidades a sujeitar à destilação obrigatória.

80 Importa referir, em primeiro lugar, que resulta do quadragésimo sexto considerando do Regulamento (CEE) n.° 822/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 84, p. 1), que o controlo e a aplicação da destilação obrigatória incumbem a cada Estado-Membro.

81 Além disso e segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, por um lado, o artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 impõe aos Estados-Membros a obrigação de tomarem as medidas necessárias para se certificarem da veracidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, prevenirem e perseguirem as irregularidades e recuperarem os montantes perdidos como consequência de irregularidades ou negligências, mesmo se o acto comunitário não prevê expressamente a adopção de medidas de controlo particulares (acórdão de 19 de Novembro de 1998, França/Comissão, C-235/97, Colect., p. I-7555, n.° 45) e, por outro, resulta desta disposição, considerada à luz da obrigação de colaboração leal com a Comissão, instituída pelo o artigo 5.° do Tratado CE (actual artigo 10.° CE), no que se refere mais especialmente à utilização correcta dos recursos comunitários, que os Estados-Membros estão obrigados a organizar um conjunto de controlos administrativos e de fiscalizações no local que lhes

permitam assegurar-se de que as condições materiais e formais para a concessão dos prémios em causa foram correctamente observadas (acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão, já referido, n.° 20).

82 Portanto, é forçoso concluir que, contrariamente ao que sustenta o Governo helénico, a Comissão pode validamente aplicar uma correcção financeira a título da destilação obrigatória de vinho de mesa.

83 Importa seguidamente salientar que, quando, em caso de violação das regras da organização comum de mercados agrícolas, a Comissão aplica tal correcção financeira, está obrigada não a provar a existência de um prejuízo sofrido pelo FEOGA, mas sim a demonstrar a probabilidade de um prejuízo sofrido em detrimento do orçamento comunitário (v., designadamente, acórdão de 1 de Outubro de 1998, França/Comissão, C-232/96, Colect., p. I-5699, n.° 56).

84 No que toca à violação das regras da organização comum de mercado, há que referir, por um lado, que está assente que a quantidade efectivamente destilada no território helénico em 1994 foi inferior em 135 569 hl à quantidade imposta e, por outro, que as autoridades helénicas não puderam fornecer uma lista dos produtores controlados ou dos produtores que não apresentaram à destilação obrigatória a quantidade fixada.

85 No que respeita à avaliação do eventual risco sofrido pelo FEOGA devido à falta de destilação da quantidade de vinho fixada, há que recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a Comissão pode calcular o referido risco com base no vinho que ficou armazenado (v. acórdão de 28 de Outubro de 1999, Itália/Comissão, já referido, n.° 96). Além disso, o Governo helénico não apresentou qualquer prova de natureza a pôr em causa a exactidão dos cálculos efectuados pela Comissão.

86 Por último, não pode ser criticado à Comissão ter sobrestimado as quantidades a sujeitar a destilação obrigatória, uma vez que, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, as estimativas da colheita nas quais se apoia a Comissão para os seus cálculos são apenas da competência dos produtores e do Estado-Membro (v. acórdão de 28 de Outubro de 1999, Itália/Comissão, já referido, n.° 95).

87 Vistas as precedentes considerações, revela-se justificada a correcção financeira de 172 443 768 GRD a título da destilação obrigatória de vinho de mesa.

88 Não sendo procedentes quaisquer dos fundamentos invocados pelo Governo helénico, cabe julgar o recurso improcedente na sua totalidade.

Quanto às despesas

89 Por força do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo-o a Comissão requerido e tendo a República Helénica sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **A República Helénica é condenada nas despesas.**

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Janeiro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

C. Gulmann